



MIGRATION : LA SITUATION EN MÉDITERRANÉE N'EST PAS UNE FATALITÉ

Note à l'intention du Président de la République et des instances de l'UE

Plus de 2000 morts ont été recensés depuis janvier 2015 en mer Méditerranée. En vingt ans, ce sont plus de 20 000 personnes qui ont trouvé la mort en tentant de rejoindre les côtes européennes.

A la suite des récents naufrages d'avril, les chefs d'Etats de l'Union européenne, réunis en Sommet extraordinaire le 23 avril 2015, ont fait le choix de renforcer un arsenal sécuritaire en grande partie responsable de ces drames. En réaction, nos organisations se sont mobilisées autour de l'appel « [Contre les naufrages en Méditerranée : des ponts, pas des murs !](#) », lancé le 6 mai, qui rappelle leurs priorités et demande une rencontre au Président de la République.

Le 13 mai¹, la Commission européenne a présenté un « Agenda européen en matière d'immigration » qui sera discuté lors de la réunion du Conseil européen des 25 et 26 juin. Le Conseil a, par ailleurs, adopté le 18 mai une « Décision relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED) »². En parallèle, les ministres de l'Intérieur allemand et français ont pris le 1^{er} juin une position commune³ sur les propositions de la Commission pour un mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile.

Nos organisations de défense des droits humains s'alarment des risques que font encourir ces projets au respect des droits fondamentaux des personnes en migration. **La note qui suit recense nos principales inquiétudes et interrogations sur les conséquences des dispositifs envisagés, dans les domaines suivants : la relocalisation des demandeurs d'asile (I), la réinstallation des réfugiés (II), l'intervention militaire en mer Méditerranée (III) et l'extension du rôle de l'agence Frontex (IV). Chacun de ces points soulève des questions qui doivent trouver réponse avant que des décisions soient prises lors de la réunion du Conseil européen des 25 et 26 juin prochains.** Nos organisations demandent aux autorités françaises d'être porteuses de leurs préoccupations auprès des autres responsables des Etats membres de l'UE.

Nos demandes aux autorités françaises :

- **Il faut remplacer l'agence Frontex par un dispositif européen véritablement dédié au sauvetage en mer ;**
- **Il est urgent d'organiser des voies légales d'accès au territoire européen ;**
- **Il faut s'opposer à toute intervention militaire en mer Méditerranée ;**
- Concernant la **relocalisation** : le principe doit être que la demande d'asile est examinée dans le pays du choix du demandeur. Par ailleurs, le mécanisme de solidarité devrait être renforcé et véritablement effectif pour venir en aide aux Etats membres en fonction du nombre de demandeurs d'asile accueillis ; il faut **s'assurer que les mesures proposées pour la relocalisation ne se traduisent pas par des dispositifs de détention et de coercition des migrant-e-s et demandeurs d'asile** à leur arrivée en Grèce et en Italie.
- Concernant la **réinstallation** : la contrepartie de l'effort demandé aux pays membres de l'UE en matière de réinstallation ne doit **pas** être **la mise en place de centres ad hoc hors UE** pour le traitement externalisé des besoins des personnes dans le parcours migratoire. De façon plus large, il faut **refuser de négocier/sous traiter avec des pays tiers** dont les standards en matière de droits humains sont en deçà des standards européens ;

¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_fr.pdf

² http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_122_R_0004&from=fr

³ <http://www.rpfrance.eu/agenda-de-la-commission-europeenne>

I. Relocalisation des demandeurs d'asile arrivés en Grèce et en Italie

La Commission propose de mettre en œuvre ce mécanisme prévu par le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne - TFUE (art. 78-3) pour les cas de « *situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers* » dans un ou plusieurs Etats membres. L'opération vise à soulager l'Italie et la Grèce et concerne 40 000 places sur deux ans destinées à des personnes ayant « *manifestement besoin de protection* ». Elle cible principalement les Syriens et les Erythréens.

Sa mise en œuvre repose nécessairement sur le tri des personnes arrivées irrégulièrement dans ces deux pays, pour distinguer :

- les personnes ayant « manifestement besoin de protection » (éligibles à la relocalisation) qui seront transférées et verront leur demande examinée dans l'État membre de relocalisation.
- les demandeurs qui n'auraient pas ce besoin manifeste et potentiellement n'accéderont pas au statut de réfugiés (qu'il serait donc inutile de relocaliser) resteront en Italie ou en Grèce pour y voir instruire leur demande.

- **Comment faire ce tri sans mesure coercitives ?**

Quel sera le régime des « hotspots » situés à proximité des points de débarquement, où il sera procédé à l'identification et à l'enregistrement (empreintes) ? **Peuvent-ils être autre chose que des centres fermés, sortes de zones d'attente européennes**, d'où il ne sera possible de sortir que pour être transféré pour relocalisation, admis sur le territoire italien ou grec, ou expulsé ?

4

- **Quel sort pour les Erythréens et Syriens arrivant en Grèce et en Italie après la relocalisation des 40 000 ?**

Le HCR⁵ comptabilise 105 000 personnes arrivées irrégulièrement en Italie et en Grèce entre 1^{er} janvier et 10 juin 2015, parmi lesquelles 39% de Syriens et 8% d'Erythréens, soit un total de l'ordre de 49 350 personnes éligibles à la relocalisation selon les critères de la Commission.

Or le programme proposé porte sur 40 000⁶ personnes sur deux ans c'est à dire presque exactement le nombre de Syriens et d'Erythréens en Grèce et en Italie recensé à la date du 29 mai. **Quid de celles qui sont déjà hors quota et de celles qui continuent** (et continueront, si les dispositifs dissuasifs mis en place ne les en empêchent pas) **à arriver ?**

- **Comment ne pas remettre en cause le règlement Dublin ?**

Le programme de relocalisation constitue une dérogation au principe posé par le règlement Dublin. Il est la preuve du **dysfonctionnement de ce règlement**, dénoncé par de nombreuses ONG depuis plusieurs années, car en imposant l'examen des demandes d'asile dans les pays de première arrivée dans l'UE, il fait porter l'essentiel de la responsabilité aux Etats membres qui forment la frontière extérieure de l'UE, prive les demandeurs d'asile du choix de leur pays d'asile et place ces dernier-e-s dans des situations inégales en fonction de leur pays d'asile (tant au niveau des conditions d'accueil qu'au niveau de l'examen de la demande d'asile). **Il faudrait en finir avec ce dispositif inéquitable, et donner aux demandeurs d'asile le choix de leur pays d'accueil.** Pourtant il n'est nullement question, dans les propositions de la Commission, de remettre en cause le règlement Dublin. **Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il y a lieu de prévoir que le « stock » de demandeurs d'asile dans les pays de première arrivée va se reconstituer très vite**, sauf à parvenir à éviter toute nouvelle arrivée de demandeur d'asile à l'avenir, ce qui semble être l'objectif (illusoire) de l'UE si l'on en croit les propositions de la Commission pour la délocalisation hors UE du traitement des demandes d'asile (voir II) et la décision du Conseil d'intervenir militairement en Méditerranée (voir III).

⁴ Dans ses lignes directrices sur la détention des demandeurs d'asile (2012), le HCR rappelle que la détention doit être une mesure exceptionnelle, justifiée par des circonstances légitimes, notamment : la mise en place de procédures accélérées dans le cas de demandes manifestement infondées, et l'identification des personnes. On n'est pas dans le premier cas puisqu'au contraire le dispositif concerne des personnes dont la demande est « manifestement fondée ». Par ailleurs, tant le HCR que la Directive européenne sur l'accueil des demandeurs d'asile recommandent que le délai de détention ne soit pas excessif.

⁵ « Special Mediterranean Initiative », June 2015, UNHCR.

⁶ Ce chiffre semble dérisoire si on le rapporte au 16.7 millions de réfugié-e-s dans le monde (2013, HCR). Les réactions de la Commission européenne et des gouvernements entretiennent également l'idée reçue selon laquelle les pays du Nord accueilleraient le plus grand nombre de réfugiés. Or, 86% d'entre eux/elles sont accueilli-e-s dans les pays en développement (2013, HCR) ; il s'agit du taux le plus élevé depuis plus de deux décennies.

II. Réinstallation des réfugiés et externalisation du traitement de la demande d'asile

La réinstallation consiste, pour un Etat, à accueillir des personnes déjà placées sous la protection du HCR installées dans un Etat tiers. Elle repose sur une négociation entre chaque Etat volontaire et le HCR. Elle ne peut faire l'objet d'aucun dispositif contraignant, ni sous l'égide du droit de l'UE, ni autrement. En général, les Etats membres de l'UE y ont toujours été réticents.

- **Risque de création de lieux de détention externalisés pour migrants et demandeurs d'asile**

Selon la proposition de la Commission, en l'absence de base légale pour imposer aux Etats membres de l'UE d'accueillir des quotas de réfugiés à hauteur de 40 000 personnes, un des facteurs incitatifs pourrait être de **négoier des places de réinstallation contre la garantie que les demandeurs d'asile seront « retenus » dans des pays tiers** pour les contenir en amont des frontières européennes.

C'est l'objectif du volet « coopération avec les pays tiers » de l'agenda de la Commission, qui prévoit notamment l'ouverture d'un « centre pilote multifonctions » au Niger⁷, géré localement, avec le soutien de l'IOM et du HCR. L'objectif serait donc de sous-traiter au Niger – pays dont le budget dépend à 40% de l'aide internationale – loin des regards et des standards européens en matière de respect des droits fondamentaux, la situation des demandeurs d'asile et potentiels réfugiés.

III. Intervention militaire en Méditerranée

La proposition de la Commission inclut un plan d'action contre le trafic des migrants. De son côté, la décision du 18 mai du Conseil a décidé d'une « opération visant à démanteler le modèle économique des trafiquants » et à venir en aide à leurs victimes. Sous commandement italien, elle permet, entre autre, aux Etats membres de l'UE d'intervenir en haute mer pour arraisonner les navires soupçonnés de se livrer au trafic de migrants, de « capturer et neutraliser ces navires », et de les « éliminer et les mettre hors d'usage ». Elle prévoit aussi d'intervenir dans les eaux territoriales d'un Etat tiers, avec son accord ou bien avec une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU les y autorisant⁸.

Tant la Commission européenne que le Conseil mettent l'accent sur la responsabilité principale des « passeurs » dans les naufrages en Méditerranée. Pourtant, les réseaux et filières qui facilitent l'arrivée de migrants et réfugiés potentiels en Europe tirent profit de l'impossibilité pour ces personnes d'utiliser des voies légales pour accéder au territoire des Etats membres. Pour mettre fin à cette activité criminelle, le principal outil efficace serait la délivrance de visas.

- **Les risques soulevés par la mise en œuvre d'une telle opération seraient nombreux**

- pour les personnes en migration : comment être sûr que les personnes migrantes sur les bateaux ne seront pas affectées par l'arraisonnage puis la destruction du bateau ?

La décision du Conseil sur l'intervention militaire prévoit la possibilité de « dommages collatéraux » dans le cadre de l'opération. Il existe donc un risque réel pour les personnes migrantes à bord des embarcations.

Est-il prévu de détruire les bateaux en mer ? Si oui, quelle sera la procédure mise en œuvre ? Les personnes interceptées seront-elles transférées sur un autre bateau le temps de la destruction ? Les personnes interceptées seront-elles toutes transférées sur le territoire européen pour un examen de leur situation ?

Il y a tout lieu de craindre que l'opération militaire envisagée représente un nouveau mur à franchir pour les personnes en migration. L'effet escompté par les Etats membres, à savoir mettre un terme aux arrivées par voie maritime, aura *a minima* deux autres conséquences : d'une part bloquer les personnes migrantes, dont les réfugiés, dans des pays ne respectant pas les droits humains ; d'autre part modifier les routes migratoires pour les rendre plus longues et dangereuses. Loin de

⁷ Le centre nigérien ne serait qu'un début : la Commission prévoit que de tels centres, installés dans les pays d'origine et de transit, pourraient aider à éclairer les candidats à la migration sur la réalité du parcours qui les attend, et offrir des options de retour volontaire aux personnes en situation irrégulière

⁸ A défaut de résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, la base légale de ces opérations serait les conventions des Nations unies sur le droit de la mer, contre les trafics de migrants et la traite des personnes, et contre la criminalité transnationale.

régler la question des « passeurs » et « trafiquants », une telle intervention aura pour conséquence d'en repousser l'activité plus loin.

- pour le droit d'asile

La volonté affichée étant de faire le tri entre les « passeurs », les « trafiquants », les demandeurs d'asile potentiels et les migrants dits « économiques », **comment reconnaître à distance, sur un bateau identifié, si parmi les « migrants » il y a des « réfugiés », des « passeurs », des « trafiquants »** ? Sauf une référence à la Convention de Genève de 1951, la décision du Conseil n'encadre pas la situation des réfugiés et ne prévoit pas la mise en place d'un dispositif destiné à identifier les personnes en quête de protection – pourtant majoritaires en Méditerranée depuis plusieurs années, si ce n'est la possibilité de recueillir certaines données personnelles directement à bord des embarcations, et la prise d'empreintes digitales des migrant-e-s.

Seul le transfert sur le territoire européen de l'ensemble des passagers du bateau concerné par une interception maritime, pour un examen de leur situation individuelle et de leurs besoins, est à même de répondre aux obligations de la Convention de Genève.

- aggravation de la déstabilisation de la région

L'intervention de l'OTAN en Libye en 2011 a provoqué un exode très important depuis la Libye, et entraîné de façon corrélative l'augmentation spectaculaire du nombre de morts par noyade en Méditerranée. Dans une zone géographique en situation d'extrême instabilité, avec une Libye « à deux têtes », **une intervention militaire européenne risque d'ajouter encore à la confusion et avoir, comme en 2011, des conséquences dramatiques sur la situation des migrants et des réfugiés.**

Il est à noter que les pays de la zone Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) ont déjà fait savoir qu'ils ne coopéreraient pas avec l'UE si celle-ci déclenche les mécanismes nécessaires à l'engagement d'une opération militaire, au même titre que la Libye qui a fait savoir par le biais de son ambassadeur aux Nations Unies que son pays s'opposait fortement à toute opération militaire dans ses eaux territoriales.

IV. Extension des moyens de l'agence Frontex

Le mandat de Frontex est la « lutte contre l'immigration irrégulière » en coopération avec les Etats membres hôtes de ses opérations. Elle peut, sur demande de l'Etat qui accueille une opération, aider aux opérations de sauvetage comme le prévoit le droit international de la mer. Frontex – pas plus que l'UE – n'a mandat pour faire du sauvetage, ce dernier relevant des Etats membres et des organismes dédiés à cette question.

La Commission propose de renforcer les moyens financiers, les effectifs et d'élargir la zone d'intervention des opérations Frontex Triton (Italie-Libye) et Poséidon (Grèce-Turquie-Bulgarie), dans quel but ?

- **Surveiller n'est pas « veiller sur »**

Comme l'a rappelé le directeur de Frontex⁹, Triton n'est pas une opération de recherche et de sauvetage : l'extension des moyens et des zones d'opération ne permettra par conséquent pas de sauver plus de vies. Elle vise surtout à protéger plus en amont les frontières européennes et à dissuader plus efficacement les migrant-e-s et les personnes en quête de protection d'y accéder.

- **Risques supplémentaires pour les personnes**

Le renforcement des contrôles à une frontière n'a jamais eu pour effet de tarir les mouvements migratoires ; mais ils les modifient, les rendent plus dangereux – les personnes migrantes empruntant des voies plus périlleuses et plus coûteuses, au profit des trafiquants.

L'Union européenne ne peut faire face à la situation migratoire en Méditerranée par l'aménagement des dispositifs de surveillance en mer, la militarisation des moyens d'intervention, le renforcement des contrôles et la sous-traitance de la gestion des demandeurs d'asile. Les seuls moyens de mettre un terme aux naufrages de migrant-e-s et de respecter le droit d'asile sont la mise en place d'un véritable dispositif de sauvetage en mer doté de moyens à la hauteur des besoins, le libre choix du pays d'asile par les demandeurs et l'ouverture de voies légales d'accès au territoire européen pour éviter à celles et ceux qui cherchent à rejoindre l'Europe de prendre des risques mortels.

24 juin 2015

⁹ Interview au Guardian, 22 avril 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/22/eu-borders-chief-says-saving-migrants-lives-cannot-be-priority-for-patrols>